



DOI 10.37491/UNZ.93-94.1  
УДК 325.14  
JEL J6, J15, J16, J61



Олег ПИЛИПЧЕНКО<sup>1</sup>,  
Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА<sup>2</sup>

## ОСОБЛИВОСТІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НІМЕЧЧИНИ В ПЕРІОД ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XX ст. — ПОЧАТКУ XXI ст.

*Міграційна політика європейських країн, побудована на взаємодії двох принципів суспільного розвитку — принципу гуманізму та прагматизму, — в сучасних умовах проходить випробування на міцність, що змушує її адаптуватися та видозмінюватися. З урахуванням майбутнього, яке чекає на Україну, необхідності побудови міграційної політики, спрямованої, у тому числі, на повернення свого населення після закінчення бойових дій, актуальним та своєчасним є аналіз закордонного досвіду щодо побудови національної міграційної політики. Досліджено основні аспекти міграційної політики Німеччини з часів закінчення Другої світової війни до сучасності. Процеси, що відбувалися в проаналізований часовий проміжок, дозволяють зробити висновок про кардинальну зміну міграційної парадигми Німеччини як однієї з найбільш успішних держав Європейського Союзу і як держави, наділеної найбільшим міграційним навантаженням. Вивчено основні якісні та кількісні характеристики міграційної політики Німеччини. Особливу увагу приділено дослідженню міграційного законодавства. Зроблено висновок, що, припустившись низки помилок та прорахунків у міграційній політиці, німецький уряд зміг врахувати на-*

<sup>1</sup> доктор філософії в галузі економіки, докторант, Міжрегіональна Академія управління персоналом (м. Київ), [officepiliipchenko@gmail.com](mailto:officepiliipchenko@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-2424-4918>.

<sup>2</sup> докторка наук з державного управління, професорка, завідувачка кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом (м. Київ), [innaorlova@ukr.net](mailto:innaorlova@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>.



*працьований історичний досвід, адаптувавши його до сучасних реалій. Щоб запобігти помилкам, які були допущені в минулому щодо міграційної політики, та пом'якшити наявний негатив у суспільстві, ФРН розробила інструментарій, спрямований, як мінімум, на пом'якшення присутності в суспільстві мігрантів, їх соціальну адаптацію, а як максимум — на повну їх інтеграцію. Найважливішим державним завданням обрано дотримання балансу між інтересами мігрантів, інтересами громадянства та держави. Особливий акцент робиться на інтеграційні курси, що включають мовні та ознайомчі курси для отримання мігрантами знань німецької мови, соціальних та культурних особливостей крiїнного населення Німеччини.*

**Ключові слова:** міграційна політика, мігранти, міграційне законодавство, міграція, Німеччина, Європейський Союз, біженці, іммігранти.

Історія людства незаперечно свідчить, що міграція була притаманна населенню нашої планети протягом усього періоду його існування. При цьому спрямованість та склад міграційних процесів, причини та наслідки міграції суттєво різняться залежно від часового періоду, країн і територій. Будучи багатомірним явищем, міграція не має єдиної, закономірної схеми, що ускладнює її розуміння та прогнозування, вироблення ефективної міграційної політики на національному, регіональному та міжнародному рівнях.

Актуальність дослідження питання щодо способів адаптації іноземних громадян обумовлена сучасним станом світових міграційних процесів. Їхня безперечна активізація має об'єктивні передумови, пов'язані зі становищем окремо взятої особи або групи осіб на території держави, яку вони покидають. Нині, обговорюючи проблему міграційних каналів, представники політичної та правової науки все частіше звертаються до досвіду європейських країн. Одним із факторів, що сприяють інтересу до міграційної політики як окремих країн Європи, так і Європейського Союзу в цілому, є активізація міграційних процесів на європейському континенті [1]. Міграційна політика європейських країн, побудована на взаємодії двох принципів суспільного розвитку — принципу гуманізму та прагматизму, — в сучасних умовах проходить випробування на міцність, що змушує її адаптуватися та видозмінюватися. З урахуванням майбутнього, яке чекає на Україну, необхідності побудови міграційної політики, спрямованої, у тому числі, на повернення свого населення після закінчення бойових дій, актуальним та своєчасним є аналіз закордонного досвіду щодо побудови національної міграційної політики.

На сьогодні Німеччина є однією з найпопулярніших країн для імміграції, а також другою країною ЄС, яка прийняла понад мільйон біженців з України. Німеччина виступає за активну політику у сфері інтеграції мігрантів, вже зараз модернізуючи своє міграційне законодавство з урахуванням обставин, що склалися. Наголосимо, що поточні зміни німецької міграційної політики перебувають під сильним впливом законодавства ЄС,



але в нашому дослідженні основну увагу буде приділено безпосередньо внутрішньому законодавству Німеччини.

Загальнотеоретичні питання міграцій досліджувались у працях М. Баламуш, І. Василенка, А. Габреляна, Т. Панченка. Особливості міграційної політики Європейського Союзу стали предметом вивчення таких українських вчених, як: А. Гайдуцький, О. Малиновська, О. Лаба, Т. Нагорняк, О. Пачос. Сучасні тенденції міграції до країн ЄС досліджуються як українськими інформаційними виданнями: «Укрінформ», «Кореспондент.net», «Політична критика», «Мінфін», «Український інститут майбутнього», — так і провідними європейськими науковими установами, політиками та економістами. Слід відзначити, що економічні наслідки сучасних міграційних процесів у країнах ЄС є відкритим питанням у сучасному науковому дискурсі.

*Мета статті* полягає в аналізі особливостей міграційної політики Німеччини у період другої половини ХХ ст. — початку ХХІ ст.

Починаючи з ХХ ст., у Європі активізувалися міграційні процеси, викликані Першою та Другою світовими війнами, у яких Німеччина брала пряму участь. Якщо в 1901–1915 рр. у Європі мігрувало близько 10 млн осіб, то в 1939–1943 рр. — вже понад 30 млн осіб (близько 6 % загальної кількості населення європейських країн). Наприкінці 1949 року до Німеччини повернулося близько 7,7 млн німецьких біженців та переселенців з німецьким корінням з інших країн світу, які зіткнулися з переслідуваннями та дискримінацією на ґрунті їхньої національності. Витоки міграційної політики, спрямованої на залучення етнічних німців до післявоєнної Німеччини, знайшли своє відображення в Основному законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, GG*) [2]. Конституція проголошувала, що особи, які переслідуються з політичних мотивів, мають право на притулок. Відповідно до ст. 116(1) Конституції, якщо законом не встановлено інше, німцем у сенсі цього Основного закону є кожен, хто має німецьке громадянство, або як біженець, або вигнана особа німецької національності, його подружжя або нащадок знайшли притулок на території Німеччини в межах, які існували на 31 грудня 1937 р. Після закінчення війни влада Німеччини чимдуж намагалася залучити біженців — етнічних німців до країни. Тодішнє законодавство також переслідувало мету залучення німецьких біженців і служило одним з інструментів вирішення демографічного питання.

На початок 1950 року в Німеччині проживало пів мільйона іноземців (близько 1 % від населення країни), не рахуючи контингенту окупаційних військ СРСР та союзників. Із середини 50-х років ХХ ст. у Німеччині починає з'являтися трудова міграція, обумовлена необхідністю задоволення зростаючого попиту на некваліфіковану та напівкваліфіковану робочу силу в німецькій промисловості. Приймається Федеральний Закон «Про переміщених осіб та біженців» від 19 травня 1953 р. (*Bundesvertriebenengesetz, BVFG*) [3], який передбачав питання інтеграції іммігрантів, давав визначення понять «переселенець», «вигнанець», «біженець», висвітлював їхній правовий статус. У цей період всі етнічні німці,



які зазнали вигнання в період існування Нацистської Німеччини та проживали поза межами Німеччини, могли повернутися і практично відразу отримати німецьке громадянство та статус або «вигнаного» (*Vertrieben*), або «переселенця» (*Aussiedler*). Наступними змінами *Bundesvertriebenengesetz* в 1957 році було доповнено нормами, згідно з якими коло осіб, які могли б стати репатріантами, було розширено. До нього додалися німці, які проживали на територіях, де до 1945 року велися воєнні дії, і які зазнавали гонінь та переслідування через свою етнічність. Їхні сім'ї також могли претендувати на статус «переселенця» або «пізнього переселенця».

З 1955 по 1961 роки кількість іноземців у Німеччині зросла приблизно на 200 тис. осіб. У зв'язку з поділом Німеччини після війни на Західну (Федеративна Республіка Німеччина) та Східну (Німецька Демократична Республіка), не можна не згадати про внутрішню трудову міграцію населення Берліна з його східної частини до західної, де зарплата була значно вищою. Після зведення СРСР 1961 року Берлінської стіни потік внутрішніх трудових мігрантів було перекрито, викликавши цим ще більший дефіцит робочої сили у ФРН.

Починаючи з 1955 року, кордони ФРН були відкриті для мільйонів іноземних робітників (заробітчан). По суті, почалася «фаза вербування», якою керувало Федеральне управління з працевлаштування за кордоном. Були ухвалені угоди, що дозволяли на тимчасовій основі наймати робітників із країн Південної Європи та Середземномор'я для заповнення вакансій, в основному у сталеливарному та металообробному секторах. Були підписані міжурядові угоди з Італією (1955), Іспанією (1960), Грецією (1960), Туреччиною (1961), Марокко (1963), Португалією (1964), Тунісом (1965), Югославією (1968 р.). Угоди були спрямовані на забезпечення державного регулювання трудової міграції в аспекті обсягу та кваліфікації трудящих-мігрантів. Крім вербування, існували й інші способи отримання іноземцями оплачуваної роботи у ФРН. Другим способом був в'їзд з консульською візою на підставі наявної пропозиції про роботу, при цьому для видачі візи було потрібне схвалення німецької поліції та німецьких бюро з працевлаштування, які, серед іншого, використовуючи «принцип національної першості», проводили перевірку можливості закриття вакансії громадянином Німеччини. Третій спосіб — в'їзд до Німеччини за туристичною візою з подальшою подачею заяви на отримання посвідки на проживання та дозволу на роботу. Працевлаштування іноземців як короткострокового й середньострокового перехідного явища розглядалося німецькою владою лише з погляду політики на ринку праці.

Прийняті у 50-х роках ХХ ст. правові акти вводили обмеження, згідно з якими іноземні робітники, які прибули до Західної Німеччини з метою працевлаштування, після закінчення терміну найму повинні були повернутися до своїх країн та бути заміненими на нових працівників. Але, у зв'язку з постійною нестачею робочої сили, все більше робітників-мігрантів залишалося в країні на постійній основі. Їм ніхто особливо не перешкоджав, оскільки інтереси як працівників, так і роботодавців збігалися. Перші хотіли скористатися кращими економічними та життєвими умовами в Ні-



меччині, а другі прагнули зберегти досвідчених робітників, які за роки роботи отримали кваліфікацію. На початку 1960 року іноземці становили 1,3 % від загальної кількості працівників на виробництвах у Німеччині, до 1973 року їхня кількість зростає до 11,9 %. Постало питання необхідності правового регулювання присутності іноземців у ФРН. Одним із перших був розроблений та прийнятий у 1965 році Федеральний Закон «Про іноземців» (*Ausländergesetz, AuslG*), який вперше на рівні закону вводив визначення терміна «іноземець».

На початку 1970-х років почалися дискусії стосовно переваг та недоліків найму іноземців. Все частіше на передній план висувалися проблеми, які супроводжували використання іноземної робочої сили в Німеччині, насамперед соціальні. Напруженість посилилася нафтовою кризою 1973 року і вирішилася запровадженням соціал-ліберальною коаліцією мораторію на найм іноземців з 23 листопада 1973 р. Тоді у Німеччині перебувало 2,6 мільйона робітників-мігрантів. Закриття легальних можливостей в'їзду підштовхнуло іммігрантів, які вже перебували на території Німеччини, до рішення про остаточне «вкорінення». Втративши перспективу виїжджати на тривалий час та повертатися за заробітками, іноземні робітники за допомогою судових інстанцій та громадських організацій почали активно відстоювати право на довготривале перебування та територіальне єднання сімей. Надалі відбувалася міграція членів сімей робітників-мігрантів, які вже перебували в Німеччині.

Після заборони на залучення іноземної робочої сили міграційна політика з 1973 року визначалася формулою «консолідація зайнятості іноземців» і мала три яскраво виражені вектори руху: обмеження імміграції (1), заохочення повернення (2), соціальна інтеграція іноземних робітників та їхніх сімей (3). Варто відзначити, що, проводячи міграційну політику за вказаними напрямками, федеральний уряд, у зв'язку з наявністю протиріч у політичних партіях, не міг виділити на жоден з них необхідних коштів. Так, обмеження міграції не заважало возз'єднанню сімей мігрантів, що в середньостроковій та довгостроковій перспективах призвело до зростання кількості мігрантів. Соціальна інтеграція розраховувалася як тимчасова. Німецький уряд, як і суспільство в цілому, все ще дотримувався думки, що іноземні робітники — це заробітчани, яких рано чи пізно попросять повернутися до себе на батьківщину. Виходячи з цього, ніхто не хотів вкладати величезну суму в інтеграцію тих, хто не вважався потенційними співгромадянами. Повна інтеграція мігрантів та їхніх сімей у німецьке суспільство, за підрахунками глави Федерального відомства у справах іноземців Х. Кюна, викладеними ним у доповіді «Статус і подальший розвиток інтеграції іноземних робітників та їхніх сімей у Федеративній Республіці Німеччина», вимагала близько 600 млн німецьких марок щорічно [4], що було тоді колосальною сумою.

У 1982 році приймається Федеральний Закон «Про процедуру надання притулку» (*Asylverfahrensgesetz, AsylVfG*), який у своєму первісному вигляді регулював лише адміністративну процедуру отримання права на притулок відповідно до статті 16а Основного закону. Одночасно прийма-



ється рішення про заходи заохочення репатріантів, яке отримало свою реалізацію у Федеральному Законі «Про допомогу в поверненні» від 28 листопада 1983 р. (*Rückkehrhilfegesetz, RückHG*). Такі заходи полягали у виплаті так званої «поворотної допомоги» іноземцям, які вирішили покинути Німеччину, та достроковому відшкодуванні внесків із пенсійного страхування без періоду очікування. Заявки на «поворотну допомогу» можна було подавати до 30 червня 1984 р. Після закінчення цього терміну *Rückkehrhilfegesetz* вже не мав практичного «матеріального» значення. Тим не менш, Закон діє й нині, надаючи іноземцям, зацікавленим у поверненні (незалежно від їхнього громадянства), право на отримання консультації від Федерального агентства з працевлаштування (*Bundesagentur für Arbeit, BA*).

Що стосується Східної Німеччини, утвореної на місці радянської окупаційної зони через чотири роки після закінчення війни, то вона також відчувала брак робочої сили, який посилювався тим, що німці з НДР масово мігрували до ФРН (до 1961 року мігрувало близько 2,7 млн осіб) У 1950 році було прийнято Федеральний Закон «Про надзвичайний в'їзд», який встановлював, що репатріанти з НДР можуть перебувати у ФРН лише за наявності дозволу на перебування, який видавався на підставі рішення Комісії з прийняття репатріантів. Проблема нестачі робочої сили в НДР вирішувалася шляхом найму робочої сили з країн соціалістичної орієнтації. З цими країнами Східна Німеччина підписала низку договорів. Варто зазначити, що якість умов праці в обох частинах Німеччини суттєво відрізнялася. Враховуючи політичну обстановку, трудовим мігрантам у східній частині доводилося працювати в рамках ідеологічного та політичного контролю, загальних тяжких умов праці, проживати ізольовано від місцевого населення тощо.

У період з 1950 по 1981 рік до Німеччини мігрували 1,1 млн етнічних німців-переселенців зі Східної Європи та близько 700 тис., які проживали в інших країнах. До 2010 року кількість етнічних німців-переселенців, які мігрували, зросла ще на 3,5 млн осіб.

Основний потік міграції припав на початок 90-х років ХХ ст. і був зумовлений розпадом Радянського Союзу, погіршенням якості життя в новоутворених пострадянських країнах та лібералізацією німецького законодавства. Масова репатріація етнічних німців була вигідна Німеччині як у демографічному (заповнювалися природні втрати осіб корінної національності), так і в економічному плані (знижувалася потреба в імпорті робочої сили з інших країн, скоротилася потреба в робочих місцях низької кваліфікації, займати які відмовлялися «корінні» німці). 06 липня 1989 р. набрав чинності Федеральний Закон «Про розподіл переселенців та пізніх переселенців» (*Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Aussiedler und Übersiedler, BGBI*) [5]. Він передбачав обов'язкову реєстрацію переселенців у спеціально створених для цього федеральних таборах. Для тих, хто отримував соціальну допомогу від держави, вводився обов'язок розселення по території ФРН у суворій відповідності з отриманим у таборі направленням. У 1990 році Федеральний Закон «Про іноземців» (*Ausländergesetz, AuslG*) приймається в новій редакції. Закон усунув індивідуальні стратегії перетину кордону, які існували раніше, обумовивши, по



суті, правила міграційного контролю. Було визначено список так званих безвізових країн (за умови перебування в країні до трьох місяців); звільнення від отримання дозволу на проживання в Німеччині отримали іноземці — громадяни ЄС віком до 16 років. Були зоновані можливості отримання різних типів дозволів на проживання, яких за Законом існувало чотири: а) посвідка на проживання, в тому числі безстроковий дозвіл на проживання; б) правоможне проживання; в) дозвіл на проживання задля досягнення певної мети; г) надання права на проживання різним категоріям іноземців [6]. Незважаючи на суттєві недоліки, оновлений Закон був спрямований більше на асиміляцію іноземців, ніж на їхню інтеграцію. *Ausländergesetz* сприяв, насамперед, натуралізації молоді, оскільки їм пропонувався полегшений варіант надання громадянства. Його основними мінусами було ігнорування двох вимог, які висувалися спільнотою іноземців: надання можливості мігрантам (з правом тривалого перебування) брати участь у голосуванні на муніципальних виборах; можливість мати подвійне громадянство.

З 1955 року міграційна політика ФРН характеризувалася поступовим переходом від вирішення проблем, зумовлених трудовою міграцією, до загальної проблеми імміграції населення з інших країн до Німеччини — країни, яка з 1987 року щорічно приймала більше мігрантів, ніж дві традиційні країни імміграції — Канада та Австралія, разом узяті. Неконтрольована міграція вимагала негайного правового регулювання. У політичних документах неодноразово озвучувалася парадигма, за якою «Німеччина не є країною імміграції»; суспільство вимагало вирішити міграційне питання. Після прийняття *Ausländergesetz* Німеччина розпочала розробку сучасної міграційної політики, здатної контролювати та регулювати різні види міграційних потоків. Зазначимо, що міграційне питання в аналізованій часовій проміжок набуло яскраво вираженого політичного забарвлення, праві екстремістські партії проводили свої виборчі кампанії на рубежі 1988/89 років під антиіноземними та ксенофобськими гаслами. Підсумки виборів у Берліні (29 січня 1989 р.) та місцевих виборах у Гессені (12 березня 1989 р.) лише підтвердили сигнали, які вже давно ігнорувалися німецьким урядом, щодо наслідків відкладення рішень у цій суспільно-політичній сфері. Багато в чому прийняття *Ausländergesetz* у 1990 році було зумовлене бажанням уряду зняти з «порядку денного» «іноземне питання» перед майбутніми виборчими кампаніями.

На початку 80-х років ХХ ст. німецький уряд почав пошук шляхів зменшення потоку біженців, які шукали притулок. Так, з моменту створення Федерального агентства з визнання іноземних біженців у 1953 році кількість щорічних заяв про надання притулку залишалася відносно низькою протягом більше двох десятиріч років (за винятком двох хвиль біженців, які утворилися у зв'язку з Угорським повстанням 1956 року та «Празькою весною» 1968 року). Наприкінці 1970-х років кількість заявок різко зростає: з 28 223 заявок на 33 136 осіб (1978 р.) до 41 953 заявок на 51 493 особи (1979 р.). У 1980 році було подано 92 918 заявок на 107 818 осіб. Потім кількість заявок різко скоротилася — до 16 335 заявок на 19 737 осіб (1983 р.). Із середини десятиліття кількість заявок знову зростає до 67 429 заявок на 99 669 осіб (1986 р.), а 1989 року заявки подали 120 610 осіб, 1990 р. —



148 842 особи, 1991 р. — 168 023 особи [7]. Статистичні дані свідчать про те, що введені адміністративні методи стосовно обмеження права на притулок результативно втілювалися в життя, але, зрештою, в довгостроковій перспективі вони мали лише тимчасовий ефект. Після дискусій на початку 90-х років ХХ ст. уряд ухвалив рішення про обмеження права на притулок. 26 червня 1992 року було прийнято Федеральний Закон «Про притулок» (*Asylgesetz, AsylG*) [8], який вводив у правове поле міграційної політики нового суб'єкта — пізнього переселенця (*Spätaussiedler*), під визначення якого потрапляли етнічні німці зі Східної Європи, що народилися до 1993 року. Закон скасував привілеї для переселенців по лінії возз'єднання сімей та встановив квоти міграційного потоку. Було внесено суттєві зміни до ст. 16 Основного закону, згідно з якою особи, які переслідуються з політичних мотивів, отримували право на притулок. У 1997 році було скорочено розміри соціальної допомоги, а також витрати на медичне обслуговування політичних мігрантів. У зв'язку з великою кількістю безробітних було заборонено видавати дозволи на роботу протягом двох років особам, які претендували на політичний притулок. Варто зазначити, що таке право на притулок виявилось унікальним для міжнародної спільноти; воно було засноване на болісному досвіді німецького народу, отриманому за часів перебування при владі нацистів. Зазначені зміни призвели до різкого скорочення кількості мігрантів, які намагалися знайти притулок у зв'язку з політичним переслідуванням у себе на батьківщині.

До 2000 року в Німеччині сформувалася двояка позиція стосовно міграції, яка намагалася адаптувати різні бачення політичних та громадських сил країни щодо мігрантів. Так, незважаючи на численні позитивні явища, пов'язані з імміграційними процесами (збільшення працездатного населення, підвищення кваліфікації тощо), у багатьох джерелах переважала думка про те, що тенденції, такі як, наприклад, різке зменшення населення європейського походження, відмінність релігійних вірувань та ін., — є негативними. У зв'язку з цим, з одного боку, пріоритет надавався якнайшвидшій інтеграції шляхом зрівнювання у правах та обов'язках. З іншого боку, панувала політика обмеження, метою якої було закрити країну для доступу іноетнічних іммігрантів. Крім того, з цим підходом межувало заохочення іноземців до виїзду, в тому числі створення адміністративно-юридичних перешкод для легальної життєдіяльності на території ФРН. Зрештою, відторгнення іноземців викликало відторгнення іноземцями. Побічний ефект такої взаємодії — девіація, тобто відсутність стимулів та відчуття безперспективності в середовищі іммігрантів [9]. Усвідомлюючи серйозність проблеми, що наростала в німецькому суспільстві, чималу частину якого становили мігранти в першому, другому і третьому поколінні, уряд Німеччини почав втілювати в життя комплексну законодавчу реформу, що дозволяла мігрантам більшою мірою відчувати стабільність та прагнення до інтеграції.

Після 2000 року парадигма, згідно з якою «Німеччина не є країною імміграції», поступово почала трансформуватися в парадигму «Німеччина є країною імміграції». Було визнано економічну доцільність присутності мі-





грантів у німецькому суспільстві, яка стала основою «промігрантської» міграційної політики. Для заохочення імміграції висококваліфікованих фахівців у галузі високих технологій була введена програма «Зелена карта» (*Green Card für IT-Fachkräfte*), що здійснювалася в Німеччині з 01 серпня 2000 р. по 21 грудня 2004 р. На рубежі тисячоліть у новій редакції було прийнято Федеральний Закон «Про громадянство» (*Staatsangehörigkeitgesetz, StAG*) [10]. Закон запровадив принцип місця народження («*ius soli*») на додаток до принципу походження («*ius sanguinis*»). Згідно з цим принципом, діти, які народилися в Німеччині від батьків-іноземців, за певних умов можуть отримати німецьке громадянство. Спочатку це передбачало обов'язок вибору між німецьким та іноземним громадянством батьків після досягнення 18 років (обов'язок вибору). У наступні роки до Закону чотири рази вносилися суттєві доповнення (останні — 20 серпня 2021 р.), які торкнулися таких моментів:

- термін законного постійного проживання в Німеччині, необхідний для подання заяви про натуралізацію, було скорочено з п'ятнадцяти до восьми років;

- з 01 вересня 2008 р. тест на натуралізацію було введено як додаткову вимогу для натуралізації;

- запроваджено можливість відкликання незаконної натуралізації;

- з 20 грудня 2014 р. діти «*ius soli*», які вирости в Німеччині, більше не повинні обирати між німецьким громадянством та громадянством своїх батьків;

- закріплено вимогу з'ясування особи заявника на натуралізацію;

- заявник повинен дотримуватися умов інтеграції в німецьке суспільство (зокрема, заявник на натуралізацію не може перебувати в шлюбі з кількома особами одночасно);

- термін позбавлення натуралізації, отриманої шляхом обману, погроз чи хабарництва, а також шляхом навмисного надання неправильної чи неповної інформації було збільшено з п'яти до десяти років;

- громадянин Німеччини (за наявності іншого громадянства та досягнення повноліття), який бере участь у бойових діях на стороні терористичної організації за кордоном, втрачає своє німецьке громадянство;

- введена спрощена натуралізація для осіб, які постраждали від дії нацистів;

- введена спрощена натуралізація для нащадків осіб, які постраждали від дії нацистів;

- особи, засуджені за антисемітські, расистські, ксенофобські чи інші нелюдські дії, не підлягають натуралізації, незалежно від вироку тощо.

Уряд Німеччини продовжив серйозно займатися проблемами міграції, вирішення яких виразилося у прийнятті комплексного міграційного пакету законів у 2004 році.

Такий пакет законів включав:

1. Федеральний Закон «Про управління та обмеження імміграції» (*Zuwanderungsgesetz, ZuwandG*) від 30 липня 2004 р., який законодавчо закріпив за Німеччиною статус країни з активною міграційною політикою.



2. Федеральний Закон «Про перебування, працевлаштування та інтеграцію іноземців на території ФРН (*Aufenthaltsgesetz, AufenthG*) від 30 липня 2004 р.

3. Федеральний Закон «Про свободу пересування/ЄС» (*Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU*) від 30 липня 2004 р.

Прийняті закони замінили з 01 січня 2005 р. чинні раніше Федеральні Закони «Про іноземців», «Про проживання/ЄС», внесли низку суттєвих змін до інших правових актів. Вони постулювали полегшення в'їзду до Німеччини висококваліфікованим мігрантам із держав, які не входять до ЄС. Встановлювалися два основних типи дозволів на проживання — необмежений дозвіл на поселення, який не залежав від «мети» проживання (*Niederlassungserlaubnis*), та обмежений, що видавався залежно від мети проживання (*Aufenthaltserlaubnis*). Були посилені критерії депортації (незаконне ввезення мігрантів визнано обов'язковою причиною для депортації), запроваджено обов'язкові «інтеграційні курси» для мігрантів з подальшим складанням іспиту та отриманням сертифіката, без якого отримання посвідки на проживання, за поодинокими винятками, стало неможливим. Висококваліфіковані фахівці, які працюють у сфері комп'ютерних технологій, отримали право безстрокової посвідки на проживання одразу після прибуття до Німеччини. Створено правову основу для функціонування в кожній федеральній землі Комісії з «важких випадків» (*Härtefallkommission*), для розгляду питань осіб, яким було відмовлено в наданні статусу біженця і які не згодні з таким рішенням. Стосовно іноземців створювався «уряд єдиного вікна». Німецький законодавець визнав існування переслідування через належність біженця до певної соціальної групи, за реальності загрози життю особи, її фізичній недоторканності чи свободі за ознакою нетрадиційної сексуальної орієнтації. Посилилися правила в'їзду до країни для іноземців з низькою кваліфікацією та некваліфікованих робітників тощо.

З 2005 до 2015 року Німеччина поступово пристосовувалася до своєї ролі «країни імміграції». Широка громадськість у цей період, як і раніше, була схильна розглядати міграцію та інтеграцію як серйозну соціальну проблему з потенційними негативними побічними ефектами. При цьому міграційна політика та інтеграційні програми уряду Німеччини, яку з 2005 року очолювала А. Д. Меркель, базувалися суто на прагматизмі. Основними рушійними силами «промігрантської» політики були проблеми демографічного старіння населення, пов'язане з цим навантаження на соціальну систему та брак кваліфікованих кадрів, які ставили під загрозу конкурентоспроможність німецької економіки на світовому ринку. За прогнозами експертів, без вливання в населення «молодих» міграційних мас, країна протягом 10–15 років могла втратити половину свого працездатного населення. У липні 2007 року було прийнято Національний план з інтеграції мігрантів, що включав понад 400 конкретних заходів. У наступні роки вони поступово втілювалися в життя під керівництвом урядів, очолюваних А. Д. Меркель.

Стабільне становище було порушено міграційною кризою 2015–2016 рр., яка суттєво вплинула на внутрішньополітичну ситуацію Німеччини. Ці



роки характеризуються дуже високим рівнем припливу іммігрантів. За деякими даними, в зазначений період до країни прибуло понад 1,1 млн осіб. Це виразилося в кризі традиційних партій, посиленні політичної боротьби на муніципальному, регіональному та земельному рівнях, збільшенні протестного руху в країні, що ускладнило здійснення міграційної політики. Сильний міграційний потік, що хлинув до Німеччини і в 2017 році, призвів до додаткових навантажень на бюджет, погіршив якість життя різних верств населення країни. Усе це викликало протести з боку значної кількості німецьких громадян. Досить жорстко критикували канцлера, головним чином, через міграційні проблеми, адаптацію мігрантів та прийом біженців. Незважаючи на наявні проблеми, робота з покращення міграційного процесу тривала. Відповідними відомствами та фахівцями було проведено додаткові дослідження та розглянуто можливості, що сприяють інтеграції біженців (мігрантів), а також їхніх родин з міграційним минулим до німецького соціуму. Міграційний процес, попри кризу, досить чітко контролювався і здійснювався, а його управління мало вже комплексний характер. Уряд країни тверезо, правильно й неупереджено здійснював підхід до труднощів, завдань та мети міграційної політики, використовуючи такий інструментарій: створення мережі мовних курсів; професійне навчання мігрантів; залучення мігрантів до роботи на різних підприємствах. Уряд зіштовхнувся з цілком об'єктивними труднощами, зумовленими тим, що мігранти, які спровокували міграційну кризу, мали низьку кваліфікацію. «Якість» міграційної маси уповільнювала як темпи працевлаштування, так і вибір професій мігрантами, які здебільшого почали займати низькооплачувані некваліфіковані місця (найчастіше — у сфері обслуговування) або жити на лише на соціальні виплати чи допомогу.

Невдовзі було розроблено нові нормативно-правові акти у сфері регулювання міграційних процесів. У липні 2018 року було прийнято Генеральний план міграції (*Masterplan Migration Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*), який передбачав такі заходи, спрямовані на ліквідацію міграційної кризи:

- заходи щодо запобігання перебування в Німеччині осіб, які вже були зареєстровані в інших країнах ЄС;
- створення спеціалізованих «якірних центрів» з питань міграції (*Anker-zentrum*);
- організація спеціалізованих місць для утримання мігрантів, статус яких не визначений чи викликає сумніви;
- посилення умов перебування мігрантів у ФРН, посилення контролю за дотриманням переселенцями міграційного законодавства, посилення покарання за порушення (аж до повернення додому);
- усунення можливостей для нелегальної міграції;
- скорочення соціальних виплат;
- допомога країнам, які генерують потік біженців, з метою запобігти вимушеній міграції тощо.

Генеральний план послужив основою для прийняття нового пакету міграційних законів, який включив нормативні акти з питань трудової мі-



грації, надання притулку та депортації. Крім того, пакет законів було спрямовано на масове залучення до ФРН працездатних, кваліфікованих працівників.

До пакету ввійшли такі правові акти:

1. Федеральний Закон «Про імміграцію кваліфікованих працівників» (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) від 15 серпня 2019 р.;
2. Федеральний Закон «Про покращення виконання зобов'язання залишити країну» (*Geordnete-Rückkehr-Gesetz*) від 15 серпня 2019 р.;
3. Федеральний Закон «Про відстрочку закону про інтеграцію» (*Entfristung des Integrationsgesetzes, InteGEntfG*) від 04 липня 2019 р.;
4. Федеральний Закон «Про толерантність при навчанні та працевлаштуванні» від 08 липня 2019 р.;
5. Федеральний Закон «Про сприяння працевлаштуванню іноземців» (*Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz*) від 08 липня 2019 р.;
6. Другий Федеральний Закон «Про покращення реєстрації та обміну даними для цілей закону про проживання та надання притулку» (*Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz, DAVG*) від 04 серпня 2019 р.;
7. Третій Федеральний Закон «Про внесення змін до Закону про допомогу прохачам притулку» від 13 серпня 2019 р.;
8. Третій Федеральний Закон «Про внесення поправок до Закону про громадянство» від 04 серпня 2019 р.

Проведений аналіз показує, що міграційна політика ФРН має чітко сформовані сфери зі своїми рівнями, структурами та законодавчим забезпеченням. За всіх наявних недоліків, які поступово виявляються, локалізуються і, по можливості, усуваються, німецьку міграційну політику можна визнати досить ефективною. Її ефективність, поставлена під сумнів європейською міграційною кризою, спричиненою напливом біженців із Сирії, Іраку, Афганістану та Лівії, пройшла перевірку у 2022–2023 роках — напливом біженців з України. Особлива заслуга в цьому належить уряду А. Д. Меркель та розробленому у 2019 році під її керівництвом пакету міграційних законів.

Прямуючи шляхом вирішення питань, присвячених міграції, Німеччина не змогла відразу й повною мірою оцінити труднощі, масштабність та складність міграційних проблем, позбутися ілюзорної думки про можливість швидкої інтеграції мільйонів мігрантів у німецьке суспільство. Тільки зрозумівши це, уряд ФРН розпочав підвищувати ефективність «промігрантської» міграційної політики, про що свідчить розгалужена правова база, яка регулює всі аспекти міграції. Проведений аналіз свідчить про надзвичайну актуальність міграційної проблематики для сучасної Німеччини. У законодавстві країни навряд чи знайдеться інше питання, якому приділяється така велика увага, як з боку політиків, так і з боку громадськості. Правова база постійно змінюється, оновлюється, підлаштовується під міграційну політику, що вибудовується урядом. Як нами було показано, зміни в законодавстві чергуються зі сталістю. Найчастіше поправки вносяться до документа, прийнятого лише кількома місяцями раніше. Не можна не погодитись із тим, що сучасна Німеччина є однією з найрегламен-



тованіших у світі країн стосовно питань перебування на своїй території іноземців [11]. Може здатися, що міграційна політика ФРН зайве «зарегульована», але це цілком зрозуміло з погляду обраного Німеччиною підходу щодо «вбудовування» мігрантів у німецьку систему суспільного поділу праці, який супроводжується колосальними витратами обслуговування приїжджих. Визнаючи складність проблеми міграції, Німеччина порівняно з іншими країнами ЄС досягла у її вирішенні значних успіхів. Припустившись низки помилок та прорахунків у міграційній політиці, німецький уряд зміг врахувати напрацьований історичний досвід, адаптувавши його до сучасних реалій. Щоб запобігти помилкам, які були допущені в минулому щодо міграційної політики, та пом'якшити наявний негатив у суспільстві, ФРН розробила інструментарій, спрямований, як мінімум, на пом'якшення присутності в суспільстві мігрантів, їхню соціальну адаптацію, а як максимум — на повну їхню інтеграцію. Особливий акцент робиться на інтеграційні курси, що включають мовні та ознайомчі курси для отримання мігрантами знань німецької мови, соціальних та культурних особливостей корінного населення Німеччини. Найважливішим державним завданням залишається необхідність дотримання балансу між інтересами мігрантів, інтересами громадськості та держави.

Практично всі аспекти досвіду Німеччини, пов'язані з міграційною політикою, є унікальним матеріалом, який у майбутньому підлягає адаптації в Україні. Зазначимо, що німецький досвід не можна копіювати безпосередньо, однак його слід визнати придатним для розробки української повоєнної міграційної політики.

#### Список використаних джерел

1. Габрелян А. Ю. Вектор розвитку України: дилема вибору. Матеріали конференцій МЦНД, 2021. <https://doi.org/10.36074/mcnd-19.02.2021.lawgov.02> (дата звернення: 15.03.2023).
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949. *Bundesministerium der Justiz*. URL: <https://bit.ly/3DUbXAF> (дата звернення: 13.03.2023).
3. Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 19.05.1953 (Bundesvertriebenengesetz, BVFG). *Bundesministerium der Justiz*. URL: <https://bit.ly/45vJLjz> (дата звернення: 15.03.2023).
4. Kühn H. Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. *DGB Bildungswerk Bund*. URL: <https://bit.ly/45dm6ok> (дата звернення: 13.03.2023).
5. Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Aussiedler und Übersiedler vom 14.07.1989 (BGBl). *Rechtsinformationssysteme GmbH*. URL: <https://bit.ly/3DZyNGY> (дата звернення: 15.03.2023).
6. Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet vom 9.07.1990 (Ausländergesetz, AuslG). *SaDaBa-Info-System-Recht*. URL: <https://bit.ly/459USPe> (дата звернення: 15.03.2023).
7. Klaus J. Bade Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien. *Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung*. URL: <https://bit.ly/449PoCX> (дата звернення: 13.03.2023).



8. Asylgesetz vom 26.06.1992 (AsylG). *Bundesministerium der Justiz*. URL: <https://bit.ly/3s9BjhJ> (дата звернення: 15.03.2023).
9. Wiedner J., Schaeffer M., Carol S. Ethno-religious neighbourhood infrastructures and the life satisfaction of immigrants and their descendants in Germany. *Urban Studies*. 2022. Vol. 59, Iss. 14. P. 2985–3004.
10. Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22.07.1913 (StAG). *Bundesministerium der Justiz*. URL: <https://bit.ly/3QDmk3r> (дата звернення: 15.03.2023).
11. Stawarz N., Rosenbaum-Feldbrügge M., Sander N., Sulak H., Knobloch V. The impact of the COVID-19 pandemic on internal migration in Germany: A descriptive analysis. *Population, Space and Place*. 2022. Vol. 28, Iss. 6. <https://doi.org/10.1002/psp.2566> (дата звернення: 18.06.2023).

Надійшла до редакції 20.06.2023  
Рекомендовано до друку 17.07.2023

**Oleg PYLYPCHENKO,**  
**Inna SEMENETS-ORLOVA**

*(Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine)*

### **Features of Germany's Migration Policy in the Second Half of the XXth Century — the Beginning of the XXIst Century**

*The migration policy of European countries, built on the interaction of two principles of social development — the principle of humanism and pragmatism — is tested for strength in modern conditions, which forces it to adapt and change. Taking into account the future that awaits Ukraine, the need to build a migration policy aimed, among other things, at the return of its population after the end of hostilities, the analysis of foreign experience in building a national migration policy seems relevant and timely. The article examines the main aspects of Germany's migration policy from the end of World War II to the present. The processes that took place during the analysed time period allow us to draw a conclusion about a radical change in the migration paradigm of Germany as one of the most successful states of the European Union and as a state endowed with the largest migration load. The main qualitative and quantitative characteristics of Germany's migration policy have been studied. Special attention is paid to the study of migration legislation. It was concluded that, having made a number of mistakes and miscalculations in the migration policy, the German government was able to take into account the accumulated historical experience, adapting it to modern realities. In order to prevent mistakes that were made in the past regarding migration policy, and to mitigate the existing negativity in society, the Federal Republic of Germany has developed a toolkit aimed, at a minimum, at mitigating the presence of migrants in society, their social adaptation, and at most — at full their integration. Maintaining a balance between the interests of migrants, the interests of the public and the state has been chosen as the most important state task. Special emphasis is placed on integration courses, which include language and familiarization courses for migrants to acquire knowledge of the German language, social and cultural characteristics of the native population of Germany.*

**Keywords:** *migration policy, migrants, migration legislation, migration, Germany, European Union, refugees, immigrants.*